The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	実証政治分析におけるポピュリズムと合理的選択制度論：「大阪都構想」をめぐる政治二〇一〇 ― 一五年
Author(s)	北村, 亘
Citation	阪大法学. 2017, 67(1), p. 1-37
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87002
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

論　説

実証政治分析におけるポピュリズムと合理的選択制度論

――「大阪都構想」をめぐる政治　二〇一〇―一五年――

北村　亘

一　はじめに

本稿の目的は、世界的に注目されている「ポピュリズム（Populism）」の実証的な政治分析への適用可能性を、既存の「合理的選択制度論（Rational Choice Institutionalism）」と比較検討することである。二〇一〇年から二〇一五年までの間、大阪維新の会が推進した「大阪都構想」をめぐる政治過程を分析することで、いずれのアプローチが現実政治の理解により有効であるのかを考察する。(1)

近年、民主主義の定着と情報技術の進展の中で「ポピュリズム」が実証的な政治分析の中で再び脚光を浴びている。二〇一六年の英国におけるヨーロッパ連合離脱（Brexit）をめぐる国民投票やアメリカ大統領選挙におけるドナルド・トランプの当選などのように、ポピュリスト（あるいはポピュリスティックなリーダー）が不満をもつ有権者を単純明快なロジックと比喩で引き寄せて勝利あるいは勢力拡大をはかっていくことが問題視されている（水

島、二〇一六)。

しかし、果たして、ポピュリズムは政治学の実証分析の中で意味のある概念といえるのだろうか。言い換れば、ポピュリズム的な視角を取り入れることでどのような利点があるのだろうか。本稿の結論を予め述べておくと、実証的な政治分析に適用しづらいポピュリズムに依拠しなくても、政治的プレイヤーの合理性を前提として、政治的プレイヤー間のゲームから政治的帰結を説明するという合理的選択制度論で近年の政治現象を捉えることは十分に可能であるということである。

そこで、最も典型的なポピュリストのひとりと言われている橋下徹と彼が率いる大阪維新の会の推進した大阪都構想をめぐる政治過程に着目する(2)。橋下は、不可能と思われた大阪都構想実現のために不可欠な大都市地域特別区設置法を二〇一二年に民主党内閣の下で実現させるだけでなく、二〇一四年末には公明党を動かして二〇一五年の住民投票に持ち込むことに成功する。住民投票では僅差で否決されるが、その直後には、橋下率いる維新の会は自民党を封じ込めて同年の大阪府知事、大阪市長のダブル選挙で再び大勝したのである。約五年にもわたって続いた都構想をめぐる非常に複雑な政治過程全体に対して、本稿は、既存の分析手法で理論的に一貫した説明を与える。

第一に、説明すべき事象を確認した上で、ポピュリズムによる通説的な説明を概観し、本稿が着目する「有効な脅し(credible threats)」による説明の有用性を明らかにする。第二に、なぜ、二〇一二年九月に大都市地域特別区設置法が成立したのか、なぜ、二〇一五年三月に大阪市議会、大阪府議会で大阪都構想の設計図ともいうべき協定書が可決されたのか、という問いに対して合理的な説明を与える。さらに、住民投票で否決されてわずか半年後の二〇一五年一一月の大阪府知事、大阪市長のダブル選挙で、維新の会の大勝に大きな影響を与えた政治過程についても同じ枠組みで説明を試みる。第三に、得られた知見をもとにして、一般的な含意を導出する。

二　理論的検討

(1)　分析対象の確定

ポピュリズムと合理的選択制度論の実証分析への適用可能性を比較検証する際に着目する大阪都構想をめぐる政治過程を明らかにし、解明すべき問いについて確認しておく。

二〇一〇年一月に大阪都構想を打ち出してからの五年あまりの政治過程の中で都構想を大阪維新の会の勢いは、上昇と下降を繰り返し、まるで「ジェットコースター政治」ともいうべき状態である（図表1参照）。既存の理論を用いて全体的な説明を行うことが著しく困難な事象であり、新しい政治的概念に飛びつきたくなる誘惑にかられる。

なぜ、二〇一〇年に結成したばかりの維新の会が、最終的には不可能と思われていた都構想の住民投票にこぎつけることができたのか。また、都構想が住民投票で僅差ながらも否決され「維新の会の終わり」といわれていたにもかかわらず、わずか半年後の二〇一五年一一月の大阪府知事、大阪市長のダブル選挙で、なぜ維新の会は復活して大勝できたのか。

本稿では、都構想をめぐる政治過程の中でも三つの決定的転換点に着目する。第一の決定的転換点は、二〇一二年九月の大都市地域特別区設置法の成立である。二〇一〇年四月当初の大阪都構想は、大阪府、大阪市と堺市、そして隣接九市を廃止し、代わって東京都にしか存在しなかった公選区長と公選区議会を有する特別区を二〇区設置し、その上位に産業基盤整備や特別区の調整を担う大阪都なる広域自治体を設置するというものであった（北村、二〇一三、二二五頁）。以後、紆余曲折を経ながらも、結成当初の二〇一〇年五月の大阪市議会議員の補欠選挙で

図表１　大阪都構想をめぐる政治過程　2010-2015年

第１段階（上昇）	2010年	４月	「大阪維新の会」の結成 ＊橋下徹代表（府知事）、松井一郎幹事長（府会議員）
	2011年	11月	大阪府知事・大阪市長ダブル選挙での維新の会の勝利 ＊大阪市の橋下徹市長、大阪府の松井一郎知事の体制確立
	2012年	９月	大都市地域特別区設置法の施行
第２段階（下降→上昇→下降）		12月	衆議院総選挙で「日本維新の会」の躍進（54議席：第３勢力）
	2013年	９月	堺市長選挙での維新公認候補の敗北
		12月	知事提案への造反による大阪府議会での維新の会の過半数割れ
			公明、自民、共産などによる大阪市議会議長の当選
	2014年	３月	出直し市長選挙での維新の会の勝利
		９月	総務大臣の同意による協定書(大阪市の廃止と５特別区の創設)の確定
		10月	大阪府市両議会での協定書の否決
	2015年	３月	大阪府市両議会での協定書の可決
		４月	統一地方選挙での現有勢力の維持（府市両議会での比較第１会派）
		５月	大阪市の住民投票での協定書の否決、大阪市の橋下徹市長の引退表明
第３段階（上昇）		６月	大阪戦略調整会議（大阪会議）設置条例の可決
		７月	大阪会議第１回会議の紛糾 ＊以後、８月の第２回会議は自民党の欠席で流会し、９月の第３回会議は代表者会議の設置を決めることで終わる。
		11月	大阪府知事・大阪市長ダブル選挙での維新の会の勝利

［出典］　北村（2016b）。

の勝利以降、二〇一一年四月の統一地方選挙や同年一一月の橋下知事の市長鞍替え出馬に伴う府知事、大阪市長ダブル選挙での大勝など、一部の自治体での敗北を除いて破竹の勢いで勢力を伸ばしていった。最終的には、維新の会は、政治的に困難と思われていた特別区の設置のための特別法も二〇一二年九月に「大都市地域特別区設置法」として結実していったのである。なぜ、二〇一〇年の結成からたった二年というわずかな期間に、大阪維新の会は、都構想の法的環境整備を民主党内閣から勝ち取ることができたのだろうか。

第二に着目するのは、大阪市を解体し、市域内に五つの特別区を大阪府の下に設置するという協定書が二〇一五年三月の大阪府議会、大阪市議会で可

決し、同年五月に住民投票に持ち込むことに成功したことである。維新の会は、二〇一二年九月の大都市地域特別区設置法に基づいて大阪府と大阪市の間に特別区設置協議会（「法定協議会」）を設置し、特別区の区割りや権限などの具体的な特別区の仕組みとともに特別区の財政調整制度などについての制度設計を行うことを固めた。しかし、国政政党「日本維新の会」として同年一二月の衆議院総選挙で五四議席を獲得した後は、二〇一三年の地方選挙でも不振なままであり、橋下代表自らの従軍慰安婦発言報道によって、急速に政治的な勢いをなくしてしまった。以後、二〇一三年七月の参議院議員選挙でも維新の会はわずか九議席しか獲得できず、九月の堺市長選挙では都構想反対を唱える現職市長にも敗北して、堺市を除外した都構想を当面模索せざるをえなくなった。

その後、維新の会は、公明党の動きに翻弄されていく。そもそも、法定協議会は、大阪府議会、大阪市議会の構成を反映した構成となっており、維新の会が協議会の過半数の委員を占めていたわけではなく、公明党が議決を左右する状態であった。二〇一四年一月、公明党は法定協議会で都構想反対を明確に打ち出し、自民党、公明党、民主系会派、共産党などの都構想反対派が優勢となった。劣勢に陥った橋下市長は、三月に市長辞職による再選挙に打って出るが、主要政党が対立候補を擁立せずに黙殺したため、低投票率の中での再選という厳しい結果となった。とはいえ、市長は民意を得たとして強気に法定協議会から都構想反対派委員を追い出し、同年七月に大阪市の廃止と五特別区への再編を内容とする協定書を最終案としてまとめ上げることに成功した。しかし、同年一〇月の府議会、市議会において協定書は否決され、もはや都構想は終焉を迎えたと思われていた。だが、同年一二月の衆議院総選挙後、公明党が突如として住民投票実施を可能とするために協定書に賛成することを明らかにし、二〇一五年三月には協定書は大阪市議会、大阪府議会でそれぞれ可決されたのである。なぜ、大阪維新の会は、二〇一四年一二月の衆議院総選挙の後、大阪府議会、大阪市議会で都構想に反対していた公明党から賛成を土壇場で勝ち取るこ

とができたのだろうか。

第三に着目するのは、二〇一五年一一月の大阪府知事、大阪市長のダブル選挙である。都構想が再び起動しうるかどうかを左右する二〇一五年四月の統一地方選挙で再び維新の会は大阪府議会、大阪市議会で過半数の議席は得られなかったが、第一党の地位を確保することに成功し、その勢いで翌月の住民投票での勝利を目指していた。しかし、二〇一五年五月の住民投票の結果は、僅差での否決であった。橋下市長も引退を表明し、維新の会の終わりであるかのような報道も少なくなかった。もはや五年間の都構想推進の政治過程は終わったかのように思われた。

しかし、住民投票で協定書の否決を勝ちとった勢力の中心である自民党は、大阪戦略調整会議の設置を提案しただけで、具体的に現行制度の下での大阪地域振興についての具体的な提案を突きつけることはなかった。このことが、都構想なしに大阪再生は可能であると信じて、否決に一票を投じた大阪市民の幻滅感を招き、一一月のダブル選挙での自民党中心の都構想反対派の敗北につながっていくわけである。なぜ、二〇一五年五月の住民投票で僅差ながらも勝利した自民党大阪府連は、主導権を活かすことなく都構想とは別の大阪経済振興のための改革案の提示をしなかったのだろうか。

⑵　「ポピュリズム（populism）」による分析

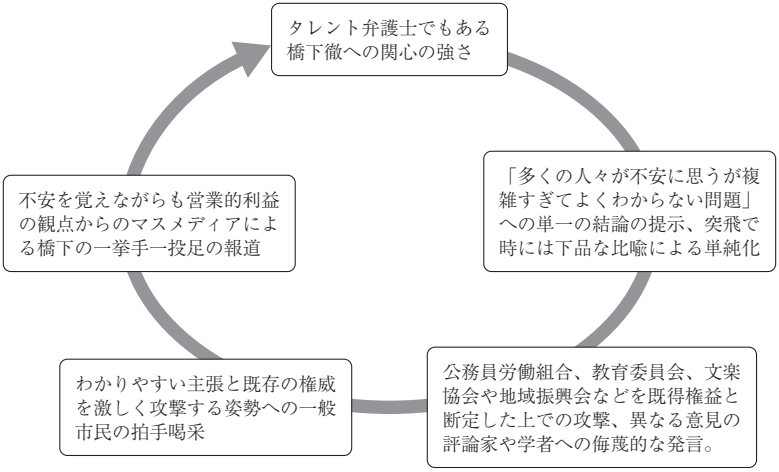
大阪都構想をめぐる政治過程は、ジャーナリスティックに「橋下劇場」と呼ぶ議論から、大阪市民の反知性主義的傾向や大衆の誤りを指摘する社会学的な議論まで幅広くあるが、いずれも大阪府知事を務めた後に大阪市長に転じて強く都構想を推進した橋下徹個人の生い立ち、個性、理念や政策選好などに着目しながら「ポピュリズム」に依拠して説明されることが多い（一ノ宮他、二〇〇八、内田他、二〇一一、中井、二〇一三、中北、二〇一六、藤

井編、二〇一五、松本、二〇一五、読売新聞、二〇〇九、二〇一二）。

ポピュリズムには様々な定義がありえるが、共通点として、道徳的あるいはイデオロギー的な善悪二元論で、庶民性を強調するカリスマ的なリーダーが既存の体制を打破していく政治あるいはそのスタイルを指していることが挙げられる（大嶽、二〇〇三、二〇〇六、二〇〇八、小堀、二〇一二）。ポピュリズムには、長期的展望を無視して短期的な利益供与を散布する「利益誘導型ポピュリズム」と、利益誘導政治や地元還元政治を破壊することをアピールする「改革型ポピュリズム」があるという（大嶽、二〇〇六、四―五頁）[3]。大阪維新の会による政治運営は、橋下徹を含む「普通の感覚の人（アウトサイダー）」による改革型ポピュリズムあるいは攻撃型ポピュリズムの好例として各種の研究やマスメディアでも取り上げられている。改革型ポピュリズムは、プロフェッショナルの政治家や公務員（いずれもインサイダー）を悪玉とした勧善懲悪のドラマのような善悪二元論と世論喚起やマスメディア操作を中核とする劇場型政治を特徴としている。既存の権力や価値体系を破壊することを主張する「否定の政治」でもある（吉田、二〇一一）。

維新の会による政治をポピュリズムの観点から分析した研究は、維新の会による政治には「人々との直結」と「単純化」、そして「攻撃性」という特徴があるという（村上、二〇一四、一〇八頁）。ヴァラエティ番組で一世を風靡したタレント弁護士である橋下への関心はもともと高い。彼の会見や街頭演説は多くのファンを集める。そして、ゆっくり考えると容易にわかる論理の飛躍や根拠のない断定であっても、とりあえずは単一の結論を示したり、突飛で時には下品な比喩で問題を単純化しながら相手に考える時間を与えずにまくしたてたりする。さらに、国や既得権益をもつと断定する公務員労働組合、教育委員会、文楽協会や地域振興会などを激しい言葉で攻撃し、異なる意見の評論家や学者にも侮蔑的な発言をぶつけて注目をひく。一般市民は、短文でわかりやすい主張と既存の権

図表２　「橋下劇場」の循環パターン



威を激しく攻撃する姿勢に拍手喝采し、マスメディアは不安を覚えながらも営業的利益の観点から報道し続けざるを得なくなり、さらにそれが一般市民の耳目をますますひきつけるという循環にはまっていくという（図表2参照）。まさに「劇場型政治」あるいは「橋下劇場」である（村上、二〇一五、八五―八七頁）。

このように、大阪都構想をめぐる政治過程は、ポピュリズムに依拠して説明することが圧倒的に多い。しかし、果たして、実証分析においてポピュリズムは有効な概念と言えるのかと言われれば疑問なしとはしない。

そもそも、ポピュリストたちは民意の圧倒的な支持を受けており、民主主義体制の下で非常に応答性の高いリーダーともいえる。民意から乖離した「既存の政治・政体のあり方に対する異議申し立て」が進化したものをポピュリズムと捉えるのであれば、リベラルなデモクラシーとポピュリズムの親和性は高い（水島、二〇一六、一三―一五頁、二二一―二二三頁）。「少数のエリートによる統治」の打破をポピュリストが図っていると言われた場合、規範的にはどのように評価していいのかわから

ない。実証的にも、市民の要求を実現しようとするポピュリストと、既存の民主主義的指導者との違いをどのように具体的に分類することができるのか、また、ポピュリストというラベルを貼ることで、これまでの政治分析では明らかにできなかった側面がどのように明らかになるのかも謎のままである。

さらに、分析上の問題として、そもそも、ポピュリズムを強調する実証研究を振り返ってみると、ポピュリズムという概念を用いなくても十分に理論的な説明を与えることが可能なものが多い。たとえば、韓国の大統領制の研究においても、しばしば大統領をめぐる政治分析にポピュリズムが応用されることがあるが、結局のところ、「きわめて多義的な概念」と言われるポピュリズム概念を回避して総合日刊紙の記事数や社説から大統領と有権者との距離感を測るにとどまっている（木村、二〇〇九、一二頁）。二〇一六年六月に英国で実施されたヨーロッパ連合離脱（Brexit）の是非を問う国民投票の分析においても、離脱派（Leave）の勝利を、離脱派の急先鋒だったナイジェル・ファラージ（Nigel Farage）の虚実織り交ぜたキャンペーンよりも、既成政党の内部構造や社会経済的属性から説明する方が十分に説得的であるという（阪野、二〇一六）。

大阪での政治過程の事例でいえば、ポピュリズムによる説明は、橋下の天才的な世論動員力と、賢くないが「東京に追いつきたい」という願望をもつ有権者の組み合わせが存在していると指摘しているだけである。[4] この組み合わせの存在だけでは、五年間の間に維新の会の政治的勢いが「ジェットコースター」のように急上昇したあと急下降してさらに急上昇するといった目まぐるしい変化を説明できない。維新の会が急激に躍進して民主党内閣から大都市地域特別区設置法の制定を勝ち取るまでの時期、その後に急激に勢いを落として都構想の設計図ともいうべき協定書の作成や取りまとめで停滞する時期、そして、再び停滞を脱して大阪府議会や大阪市議会で協定書を可決させ住民投票に持ち込む時期、さらに住民投票で僅差の敗北を喫してから、大阪府知事、大阪市長のダブル選挙で再

勝利に持ち込む時期がある。どのようにして橋下率いる維新の会が落ち込んだ時期から復活したのかが明らかにすべき点である。

元来、二元代表制の下では、知事や市町村長といった直接公選首長には、常に有権者の関心や礼賛、そして責任追及の目が集中するという「スポットライト効果」がある。直接公選首長が重要なことは当然であるが、大阪都構想のような地方自治の基本的な統治構造を改革しようという試みを推進する場合、地方政府の改廃存置を決定しうる中央政府の政策決定者と、地方政府内部で現状変更を左右する制度的な拒否権プレイヤーである地方議会がともに重要となる。つまり、地方自治制度の再設計では、世論に対する戦略的争点操作（heresthetics）よりも、現状変更に消極的あるいは否定的な政権を担う政党や可否を左右する政党をどのように動かすのかが重要となる。(5)

分析すべきは、カリスマ的な現状改革者あるいは挑戦者が、直接公選首長に就任した後、一定の制度的拘束の下でどのように中央政府の政策決定者や地方議会の動向を左右する会派を戦略的に動かすのかということである。(6)

(3) 「有効な脅し（credible threats）」による分析

現状変更をめぐるダイナミックな政治過程は、現状変更や打破を求める「挑戦者」と、現状変更に対して拒否権を有している「拒否権プレイヤー」の相互作用あるいは政治的ゲームの分析を通じて、十分に理論的な説明を与えることができる。(7) そこには、実証分析への適用可能性に問題があるポピュリズム概念にあえて依拠しなければ説明できない事象はない。

現状を変更するためには、挑戦者が拒否権プレイヤーを動かすことができるのかどうかということに左右される。ただ、現状変更を目指す挑戦者は、現状維持志向の拒否権プレイヤーに対して「仮想の利益」以外に提供しうるリ

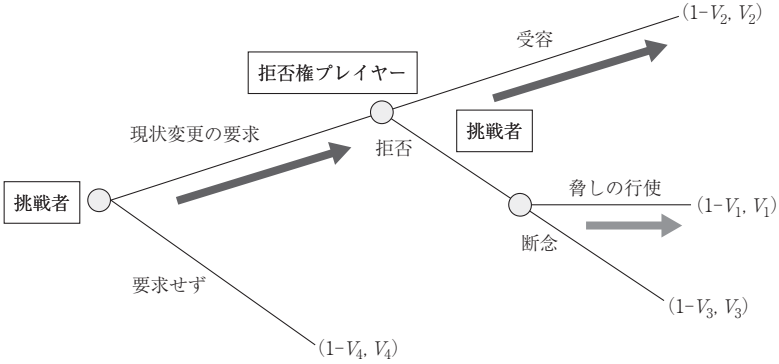
ソースを有していない。つまり、挑戦者の要求を受容することが最悪回避戦略となって、拒否権プレイヤーの利益となると思わせることに成功しなければ、現状の変化は起こりえないということを意味している。まさに、不利益の回避によって感じさせる「実在しない利益」である（橋下、二〇〇五、六頁）。

つまり、挑戦者が拒否権プレイヤーに現状変更を承認させるためには、拒否権プレイヤーに対する「脅し（threats）」が有効なのかどうかということが重要となる。拒否権プレイヤーへの脅しの有効性が高まる条件は、拒否権プレイヤーの利得に打撃を与えながらも、拒否権プレイヤーのいかなる対応でも挑戦者の利得に大きな変化がない場合である（Levmore and Porat, 2014）。脅しに関する一種の「有効性」問題（credibility problem）といえよう。[8]

拒否権プレイヤーが全国政党の場合、全国政党が次期総選挙での議席維持拡大に対する懸念をどの程度抱くのかによって、現状変更を目指す挑戦者の脅しが拒否権プレイヤーにとって怖れるにたるものかどうかがわかる。この場合、挑戦者と拒否権プレイヤーたる全国政党の利得は、片方が利得を得ればもう片方が損失を被るというゼロ・サム的な関係（$1-V_n, V_n$）となっている（図表3参照）。挑戦者の行使する脅しが有効なものである場合、拒否権プレイヤーたる全国政党が挑戦者の現状変更の要求を拒否すれば致命的な結末（$1-V_1, V_1$）となるため、全国政党として現状変更の要求を受容することになる。拒否権プレイヤーの合理的対応が十分推論できる以上、挑戦者は当初より現状変更を要求する。結果として、有効な脅しを伴う挑戦者の要求は、拒否権プレイヤーによって受容され、現状は変更される（$1-V_2, V_2$）。

大阪都構想をめぐる政治過程で、大阪維新の会が都構想を推進するためには、まずは連立内閣を主導する与党民主党による法整備が必要である。都構想が地方自治法の想定を超えた改革である以上、条件や内容、手続きについ

図表３　脅しが有効な状態での挑戦者と拒否権プレイヤーのゲーム



(1−Vn, Vn)＝(Challenger's Pay-off, Veto Player's Pay-off)　$V_4 > V_3 > V_2 > V_1$
利得は、（挑戦者の利得、拒否権プレイヤーの利得）という表記になっている。
なお、以下の図表でも、0＜Vn, Dn, Kn, Rn＜1 である。

ての法整備が必要となる。次いで、法整備を終えた段階では、大阪維新の会は、大阪府議会や大阪市議会で都構想の承認を得なければならない。両議会での可決を左右するのは、自民党とともに都構想に反対する公明党である。公明党が都構想に賛成すれば、自民党がいかに反対しようとも都構想は大阪市民による住民投票という最終ステージを迎えることができる。

つまり、大阪維新の会にとって、民主党と公明党というふたつの拒否権プレイヤーをいかにして都構想推進に協力させるのかが大きな課題である。民主党も公明党も、全国政党である以上、国会での議席数の拡大志向を有している。特に、連立内閣が常態化している下では、衆議院総選挙での議席数が内閣形成に関する政党間交渉のリソースとなっている。全国政党にとって議席数の減少は最も回避すべきことであり、その危機の程度に応じて最悪回避戦略の重要性が高まる。

大阪都構想をめぐる政治過程を考える際に、次の三点に着目する必要がある。第一に、与党民主党に対して、大阪維新の会による国政進出がどの程度有効な脅しであったのかという点である。二〇〇九年の衆議院総選挙で阪神地区にて圧倒的に勝利

した民主党の支持率が急激に落ち込めば落ち込むほど、大阪維新の会が民主党衆議院議員の地元選挙区での対立候補の擁立は民主党に脅威となるだろう。結果として、民主党の政府与党首脳は、大阪維新の会に譲歩をして、都構想の条件整備を行うことで維新の会による候補者擁立を思いとどまらせようとするだろう。

第二に、都構想を具体化した協定書が大阪府議会と大阪市議会の双方で可決されるかどうかを左右する公明党に対して維新の会の脅しがどの程度有効だったのかという点である。二〇一四年一二月の衆議院総選挙に突入していく中で、公明党の衆議院議員の小選挙区での支持が脆弱な場合、大阪維新の会が対立候補を擁立することは、衆議院での公明党の議席が減少する可能性が大きくなってしまう。その場合、公明党本部は大阪の党所属府会及び市会議員たちに維新の会への譲歩を強く指示するだろう。結果として、両議会での協定書の可決の可能性は高まる。

第三の着目点は、二〇一五年五月の大阪市内での住民投票での否決から一一月の大阪府知事、大阪市長のダブル選挙に至る過程についても、上記と同様に、拒否権プレイヤーに挑戦者が改革案を提案するという枠組みで説明できるかどうかという点である。ただ、攻守交代している点が上記の事例とは異なる。住民投票での協定書の否決後、新たに自民党が大阪府議会や大阪市議会で公明党の支持を得ながら、都構想に代わる改革案を要求する立場になる。逆に、大阪府知事と大阪市長を押さえている大阪維新の会が、自民党の改革案を左右しうる拒否権プレイヤーとなる。主導権を握ったはずの自民党は、都構想に代わる具体的な改革案を突きつける機会があったにもかかわらず、なぜそうしなかったのかという点も脅しの有効性から説明できるだろう。

以上の三点に対して、実証分析で扱うのが困難なポピュリズム概念に依拠せずに、政治的プレイヤーの合理的行動とゲームを分析することで一貫した理論的説明を与えていく。(9)

図表４　2009年衆議院総選挙の大阪での民主党獲得議席数

	小選挙区数	民主党獲得議席数	民主党の当選者（2009年時点）
大阪市内選出 大阪６区（旭区、鶴見区＋門真市、守口市）を含む	6	6	熊田篤嗣、萩原仁、中島正純、吉田治、稲見哲男、村上史好
堺市内選出 大阪15区（美原区＋富田林市、河内長野市、松原市、大阪狭山市、南河内郡２町１村）を含む	3	3	大谷啓、森山浩行、辻恵
その他大阪府下選出	10	8	藤村修、中野寛成、大谷信盛、平野博文、樽床伸二、長尾敬、中川治、長安豊

［出典］　北村（2016b）。

三　大阪都構想をめぐる政治

大阪都構想をめぐる政治過程を考える際に、初期設定となる政治環境について概観しておく。二〇〇九年八月の衆議院総選挙で、政権交代を訴えた民主党は圧勝し、九月に鳩山由紀夫首相率いる民主党主導の連立内閣が発足する。民主党の得た三〇八議席の中で特筆すべきことは、大阪の小選挙区で大勝しているということである。大阪市内の全六選挙区、堺市内の全三選挙区で、民主党は議席を得ている。それ以外の府内の一〇選挙区でも八選挙区で民主党は勝利している（図表４参照）。

他方、「常勝関西」と言われた公明党は、この総選挙で阪神地域の六議席をすべて失った。強い政治的地盤とみなしてきた大阪での小選挙区全滅は、公明党に相当な危機感を与えた。

民主党主導の内閣は順風満帆でのスタートを切ったように思えたが、公約の実現可能性や予算編成過程をめぐって党内に混乱をきたし、徐々に民主党への支持率は低下していく。とはいえ、自民党も野党転落後に求心力の維持に苦労しており、公明党は国政での捲土重来を目指しているが危機感を抱いているという状況であった。このような中で、大阪維新の会の結成を契機とした大阪都構想をめぐる政治過程がはじまるのである。

大阪都構想をめぐる政治過程は、ポピュリズムによる説明が主流である。しかし、新しい概念に飛びつく前に、本当に、合理的なプレイヤー間の「有効な脅し」の観点から説明できないのかどうか検証する必要がある。

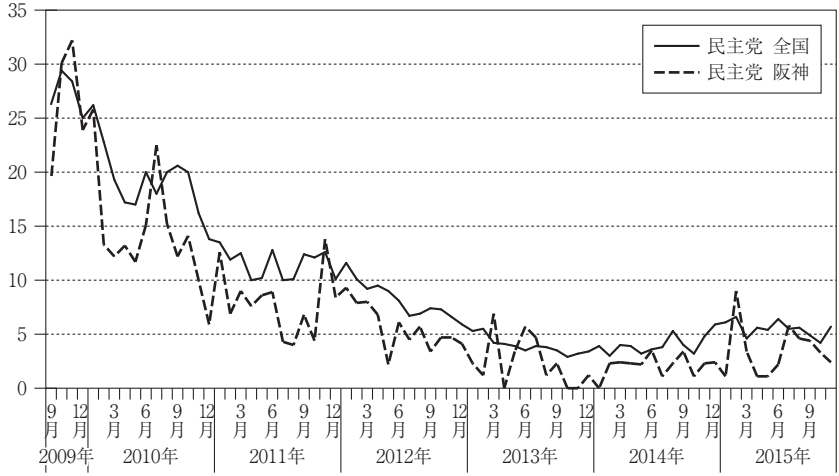
(1) 二〇一二年九月の大都市地域特別区設置法の制定 ――与党民主党への「有効な脅し」――

二〇一〇年四月、大阪府の橋下徹知事は、大阪ワールド・トレード・センター（ＷＴＣ）購入問題で大阪府議会を造反した自民党の府議会議員たちとともに地域政党「大阪維新の会」を結成し、大阪府議会、大阪市議会などでの過半数の議席獲得を目指していく。大阪維新の会は、結成直後の大阪市議会議員補欠選挙の大勝以降、一気に府内に支持を拡大していく。

維新の会が掲げる最重要政策が「大阪都構想」の実現である。二〇一〇年一月、橋下知事は「大阪府と大阪市が財布をふたつにしてそれぞれ政策を行っていて、どうしてシンガポールに勝てるんでしょうか。…府と市をガラガラポンしてあるべき大阪を作り上げていきたい」と述べ、「大阪都構想」につながる考えを公の場で明らかにした。この制度改革構想が、維新の会の中で「看板となる最重要政策」を意味する「一丁目一番地」と呼ばれるようになり、中心的な公約に格上げされたわけである。

結成当初に打ち出された大阪都構想は、大阪市や堺市、隣接九市を廃止し、中核市的な権能をもつ日常的な行政サーヴィスを提供する二〇程度の特別区（大阪市内では八～九の特別区）と、産業基盤整備や広域調整に特化する大阪都に再編するという内容であった。一九五三年の大阪産業都構想以来の流れを汲む制度改革構想は、当初は粗いものであったが、二〇一一年一月発表の統一地方選挙用マニフェストや同年一一月の知事・大阪市長選挙用マニフェストあるいは「大阪都構想推進大綱」が打ち出される中で徐々に変化していき、骨格が固まっていった。

図表５　時事通信社データにおける民主党支持率の全国及び阪神地域の推移（単位：％）



［出典］　時事通信社よりデータ提供。便宜を図っていただいた関係者に謝意を表する。なお、鳩山由紀夫内閣発足直後の2009年9月の NHK 世論調査においても、民主党の支持率は42.0％となっており、自民党の18.9％、公明党の2.2％、共産党の2.7％などを大きく引き離していた（2009年9月21日 NHK ニュース）。しかし、菅直人内閣を経て野田佳彦内閣に至るまで民主党の支持率は急落し、2012年8月の NHK 世論調査では、民主党の支持率は14.3％、自民党23.9％、公明党3.0％、共産党2.4％などとなっており、民主党の退潮は明らかであった（2012年8月13日 NHK ニュース）。

二〇一一年四月の統一地方選挙で、維新の会は、大阪府議会、大阪市議会、堺市議会で最大会派に躍進しただけでなく、二〇一一年一一月の府知事と大阪市長のダブル選挙での大勝を通じて、維新の会の人気を全国的な現象にしていく。都構想に反対する大阪市を変えるために、橋下は府知事を辞職して大阪市長選挙に立候補して見事に当選し、府知事には維新の会の結成以来の盟友である府議会議員の松井一郎を当選させたのである。タレント弁護士としてだけでなく、政治家としての橋下人気も、全国に拡大したのである。

全国に吹き荒れた橋下の維新旋風に最も危機感を有したのは、政権与党の民主党である。時事通信社の政党支持調査データによると、二〇〇九年九月の鳩山由紀夫内閣の発足以降、民主党支持率は全国的に高水準で推移するが、二〇一〇年になると急落し、その後も例外を

除いて低落傾向にあった（図表5参照）。

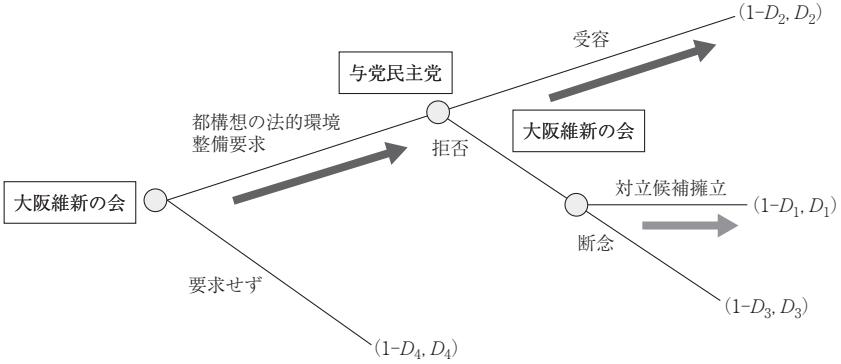
しかも、興味深いことに、阪神地域での民主党の支持率の落ち込み方は全国平均よりも大きい。期待が大きかった分、有権者の民主党内閣への絶望も大きかった。時事通信社のデータで阪神地域の民主党支持率だけを抽出してみると、民主党支持率の落ち込み方は全国平均よりもひどい。国政選挙での議席維持拡大を志向している民主党は、支持率の急落の中で、次期総選挙で少しでも議席減少となる要因を除去しようとする。

民主党の支持急落とは対照的に、大阪維新の会への支持は日に日に高まっていく。[10] 二〇一二年四月の近畿二府四県対象の朝日新聞世論調査では、次期総選挙での国政進出を希望する回答が五五％となり、反対する三〇％を大きく上回り、橋下市長の政治手法についても六六％が評価し、評価しないと答えた一九％を圧倒している（『朝日新聞』二〇一二年四月二五日付朝刊）。ただ、この時点では、次期総選挙での比例区での投票先を聞く質問に対して、自民党という回答が一九％、民主党が一一％に対して、大阪維新の会は五％に過ぎず、公明党や共産党の各四％を少し上回っている程度であった。

しかし、二〇一二年八月の読売新聞世論調査を見ると、大阪維新の会への期待はますます高まっている（『読売新聞』二〇一二年八月一四日付朝刊）。次期総選挙での比例区での投票先の回答を見ると、自民党の二一・〇％に次ぐ二位の一六・〇％となり、民主党の一一％を上回った。近畿ブロックだけで見ると、首位を確保し、民主党に大きな衝撃を与えることになる。

政権の座についてからの民主党は、分裂騒動が常態化しており、次期総選挙での議席維持拡大あるいは議席減少の最小化を狙う政府与党首脳からすれば、民主党への幻滅が顕著な阪神地域、特に大阪府内の小選挙区での議席維持のためならば何でもするという状態にあった。特に、大阪維新の会への国政進出阻止のための宥和策が、大阪で

図表６　2012年９月施行の大都市地域特別区設置法の成立



(1−Dn, Dn)＝(Revolutionalists' Pay-off, DPJ's Pay-off)　$D_4 > D_3 > D_2 > D_1$
利得は、（大阪維新の会の利得、与党民主党の利得）という表記になっている。

の民主党衆議院議員の議席維持においては重視されたわけである。

地方自治制度の改革をめぐる政治過程において、現状打破を目指す大阪維新の会に対して、与党民主党は、挑戦者である維新の会の現状変更の要求を左右しうる拒否権プレイヤーである（図表６参照）。民主党としては、維新の会が何も要求しないのが一番望ましい帰結（1−D_4, D_4）であるが、もし制度改正を要求してきたときには拒否して維新の会の国政進出を刺激してしまうよりも、維新の会を慰撫するためにも受け入れ策を講じるほうが合理的な対応となる（1−D_2, D_2）。つまり、民主党にとっては、地方自治制度の設計を担う政権与党の立場を活用して、維新の会が求めている都構想のための法的な条件整備を行うことが合理的な帰結となるだろう。

他方、与党民主党が都構想のための法的条件を整備してくれない限り、維新の会が都構想を前進させることは不可能である。地方自治法の改正や新たな法律の制定には、拒否権プレイヤーである民主党に都構想を可能ならしめる法的な条件整備をさせる必要がある。彼らへの脅しをいかにして有効ならしめるのか

が維新の会にとっての大きな課題となる。

民主党への脅しとして維新の会が選択した戦略は、民主党の衆議院議員を選出している大阪府内の小選挙区に維新の会の候補者の擁立をちらつかせることである。支持率の下落に直面していた民主党幹部は、国会での議席の維持拡大の阻害要因はできるだけ除去したいと考えていた。野党自民党やみんなの党などは、野党ゆえに、維新の会の勢いを借りるべく、実現可能性を度外視して「大阪都構想」により迎合的な法案を用意する。他方、与党民主党は、一方で政権与党として現行制度との整合性を考えながらも、他方で維新の会を大阪の地域政党にとどまらせるための宥和的な妥協案を模索するようになる。

最終的に、民主党は、維新の会の脅しに屈して、二〇一二年八月に大都市地域特別区設置法を成立させ、同年九月に施行させた。大都市地域特別区設置法は、人口二〇〇万以上の政令指定都市（あるいは政令指定都市とその隣接市町村を含めて二〇〇万の地域も可）に、公選区長および公選議会を置く特別区を設置することを容認するという内容の法律である。ただし、実際には道府県議会と政令指定都市に「特別区設置協議会（「法定協議会」）」を設置し、総務大臣との協議を経て、特別区設置協定書（「協定書」）を作成し、それぞれの議会で承認を得た上で市で実施される住民投票で過半数の賛成を得なければならないとされた。

こうして、維新の会は、民主党内閣から大都市地域特別区設置法を勝ち取った直後の二〇一二年一〇月、民主党内閣の希望を見事に裏切って「日本維新の会」を結成して国政進出を宣言した。同年一一月には、石原慎太郎率いる太陽の党なども日本維新の会に合流し、第三極として一大旋風を巻き起こし、一二月の衆議院総選挙では五四議席を獲得して院内第三勢力の地位を獲得した。戦略的な立場を有効に活用した維新の会の勝利であった。

(2)　二〇一四年一二月の公明党の協定書可決への大転換　――公明党への「有効な脅し」――

二〇一二年九月施行の大都市地域特別区設置法が定める特別区設置までの手続きは、協定書の作成、議会での承認、そして住民投票での過半数獲得というように、実現に至るまでのハードルがあまりに高い。そのため、当時の政策決定者たちは異口同音に「事実上、設置は困難であろう」と考えていた。実際に、維新の会の政治的勢いが落ちていく中で、都構想の実現は難しいと何度も思われることになる。

しかし、最終的に橋下市長率いる維新の会は見事に法定協議会を乗り切り協定書をまとめ上げ、大阪府議会、大阪市議会の双方で協定書を確定させて二〇一五年五月の住民投票という最終段階まで到達することに成功する。

都構想が住民投票にまでたどり着けた最大の要因は、公明党の変化にあった。公明党は、大都市地域特別区設置法の成立当初まで静観していたが、徐々に都構想反対の姿勢を明確にしていった。そして、反対運動の一翼を担っていたにもかかわらず、二〇一四年一二月末に突如として都構想容認の姿勢を示して維新の会とともに府市両議会で賛成に回るのである。さすがに、この公明党の大転換は、大阪のみならず全国の有権者を驚かせた。解明すべき謎は、維新の会がどのようにして都構想反対で固まっていた公明党の方針を大転換させたのかという点にある。

時計の針を二〇一二年一二月の衆議院総選挙にまで戻すと、同総選挙で維新の会は五四議席を獲得して国政に鮮烈なデビューを果たしたにもかかわらず、実は、その後、政治的に大きく失速していたことがわかる。

最初の大きな躓きは、二〇一三年四月、大阪に隣接する兵庫県の伊丹市と宝塚市の市長選挙での維新公認の候補の大敗であった。維新の会の幹部が大阪から神戸までの阪神地域を大阪都構想の中の特別区にしたいと発言したことに対して、兵庫県知事、神戸市長、そして何より阪神地域の住民が激しい警戒感を抱いたのである（『神戸新聞』二〇一三年四月三日、九日、一〇日付各朝刊）。加えて、二〇一三年五月の沖縄の駐留アメリカ海兵隊司令官

への性風俗産業の利用進言問題や従軍慰安婦制度などの歴史認識に関する橋下市長の微妙な発言があった。この一連の発言によって、全国的に広がっていた維新の会への支持は急速に萎んでいった。同年六月の東京都議会議員選挙では二議席しか獲得できなかっただけでなく、七月の参議院議員選挙においても九議席しか獲得できなかった。

さらに、都構想にとって決定的な痛手となったのは、二〇一三年九月の堺市長選挙での維新の会の公認候補の敗北であった。二〇〇九年九月に当時の橋下府知事の絶大な支援を得て当選した竹山修身市長は、その後、都構想問題で松井知事や橋下市長と対立した結果、維新の会の公認候補と選挙で戦うことになった。その結果、竹山市長は、自民党や民主党、公明党などの支援を得て維新の会の公認候補に五万票の差をつけて再選を果たした（朝日新聞大阪社会部、二〇一五、九八―九九頁）。以後、堺市は、隣接九市とともに大阪都構想の中から抜け落ちていき、都構想は大阪市の廃止と大阪市域内での特別区の設置問題となっていった。

こうした維新の会の勢力減退に拍車をかけたのが、大阪府議会での維新の会の議席の過半数割れである。二〇一三年一二月、堺市、和泉市を走る泉北高速鉄道の運営会社「大阪府都市開発」の株式をアメリカ投資ファンドへ売却する知事提案が、地元選出の維新の会の府会議員四名の造反によって、賛成五一対反対五三で府議会本会議において否決されてしまう。造反議員四名は即座に除名となり、維新の会は府議会で五一議席となったのである（当時の定数一〇九、欠員四）。

このような状況の下で、都構想への賛否を明確にしていなかった公明党が、徐々に都構想反対を鮮明に打ち出していく。特に、二〇一三年九月の堺市長選挙での維新の会の敗北後、公明党は、都構想反対の方針を明確にした。その象徴的な事件が、二〇一三年一二月の大阪市議会の議長選出であった。維新の会出身であった大阪市議会議長が不祥事で辞職に追い込まれると、一九議席を有する第二会派の公明党は、民主系会派と共産党などとともに第三

会派の自民党出身の市会議員を議長に推挙したのである。定数八六の大阪市議会で、大阪維新の会は当時三二議席を占める最大会派であったが、過半数の議席を有していたわけではなかった。そのため、大阪維新の会が、二〇一五年四月の大阪都への移行を実現するためには、公明党の支持が不可欠であった。にもかかわらず、公明党は自民党やその他の都構想反対派とスクラムを組んだのである。市議会議長の選出騒動以後、自民党や公明党などの都構想反対派の計五四議席が大阪維新の会の前に立ちはだかることになった。

また、特別区設置に関する協定書を作成する法定協議会は、維新の会八名、公明党四名、自民党三名、民主系会派二名、共産党一名という会派構成になっており、議決権のない会長（維新の会出身の浅田府会議長）を除くと、維新の会は法定協議会の過半数を有していない。このような状況の下で、特別区設置に関する四タイプの区割り案の中から一案を絞り込むという維新の会の提案は、二〇一四年一月末の法定協議会で簡単に否決されてしまった。こうして、公明党が都構想反対に回ったせいで、維新の会は二〇一五年四月からの新制度への移行を断念せざるを得なくなった。

法定協議会の運営が暗礁に乗り上げた中、橋下市長は、突如、出直し市長選挙で民意を問うことを明らかにした。出直し市長選挙で勝利することで、民意を背景に都構想を前進させようとしたわけである。しかし、自民党、公明党、民主党、共産党は「大義がない」として候補を擁立しなかった。その結果、二〇一四年三月の出直し市長選挙は橋下市長の勝利に終わるが、投票率は過去最低の二三・五九％を記録し、橋下市長の得票数も、初当選時の約半分の約三八万票にとどまった。

それでも、橋下市長は、出直し市長選挙で「信任を得たと堂々と言える状況ではないが、直近の歴代市長よりも多くの票をもらった」と主張し、法定協議会の委員の入れ替えを強行して維新の会の委員が過半数を占めるように

した（『朝日新聞』二〇一四年三月一五日付朝刊）。そして、七月に、大阪市を廃止して大阪市域内に五特別区を設置する案（五区分割案）を法定協議会で承認させた上で、九月には総務大臣の同意も得て「協定書」として確定した。このように、橋下市長率いる大阪維新の会は、出直し市長選挙や法定協議会の強引な委員の入れ替えを行ってようやく協定書の完成までたどり着いたのである。

にもかかわらず、二〇一四年一〇月、苦難の末にまとめ上げられた協定書は、大阪府議会、大阪市議会で自民党、公明党などの都構想反対派の反対多数であっさりと否決されてしまった。両議会での承認を得られなかったことで、大阪都構想は誰しもが終焉を迎えたと考えていた。だが、のちに判明することであるが、橋下市長たちは、全くあきらめていなかった。

橋下市長たちにとって一気に局面を打開する出来事となったのが、二〇一四年一二月の衆議院総選挙である。大阪にも吹き付ける解散風は、大阪維新の会が公明党に態度を一変させるための政治的機会を与えたのである。

解散風が吹き始める前の二〇一四年六月末に、すでに日本維新の会の大阪三区の支部長に橋下市長、大阪一六区の支部長に松井知事が就任していた。大阪三区は公明党の佐藤茂樹衆議院議員の選挙区であり、大阪一六区は同党の北側一雄衆議院議員の選挙区である。松井知事によれば、二〇一二年の衆議院総選挙では都構想への協力と引き換えに公明党候補を擁立していた大阪府や兵庫県の六選挙区では支援をした。それにもかかわらず公明党が都構想反対の旗幟を鮮明にしたため、「（都構想に協力するという）約束を破られたので、こちらも戦うという意思表示」として衆議院の小選挙区の支部長に橋下市長も松井知事も就任したのだという。ただ、重要なのは、この時に「（二人が実際に）選挙に出る、出ないではない」と述べて、公明党の都構想への協力次第では衆議院総選挙に二人とも出馬しないことを匂わせている（『毎日新聞』二〇一四年七月一日付朝刊）。公明党の出方次第では維新の会

の候補擁立は取り下げるとしたのである。

解散風が吹き荒れる中で、公明党に対する維新の会の候補者擁立の脅しはますます有効なものとなっていく。大阪維新の会は、かつて小選挙区の議席が全滅した苦い経験をもつ公明党に対して橋下市長や松井知事の小選挙区出馬の脅しは効果的であった。橋下市長たち維新の会の幹部たちによる公明党批判は、秋になるとますます激しくなっていった。大阪市内の街頭演説では、公明党には「手のひらを返され、許せない」と批判して「大阪都構想実現のため、公明党の議席を奪うしかない。衆院選に勝ち、（大阪市長・知事の）ダブル選に勝つ」と語っていた。ただ、他方で、自らの衆議院総選挙への出馬については「まだ決めていない」と付け加えるのも忘れなかった（『毎日新聞』二〇一四年一一月一六日付朝刊）。

結局、二〇一四年一一月、橋下市長も松井知事も衆議院総選挙への不出馬を表明し、公明党の衆議院議員の地元小選挙区に候補者を擁立しないことを明らかにした。ただし、この時点ですでに橋下市長は、「このあとの展開、このあとの結果を見てください」と述べていた（朝日新聞大阪社会部、二〇一五、一六二頁）。当時、橋下市長の「このあとの展開」発言は、単なる「負け犬の遠吠え」とみなされていた。公明党大阪府本部も、一〇月府議会および大阪市議会で協定書を葬り去った段階で、明確な都構想反対派であり、維新の会との闘いを決断していた。同党大阪市議団の待場康生幹事長も、出馬問題が「脅しに使われた。妥協しなくて正解だった」と憤りを隠さず、「我々は粛々と戦うだけだ」と言い切っていた。

しかし、実は、維新の会による「脅し」は、公明党大阪府本部には対してではなく、公明党の支持団体の創価学会に対して水面下で行われており、その脅しは公明党本部に対して効果を発揮したのである。読売新聞、朝日新聞などの各紙の取材でのちに明らかになったところによると、この時期、菅義偉官房長官の仲介で橋下市長たちは創

図表７　公明党衆議院議員の選挙区での橋下市長の得票

		2014年総選挙での公明党候補者の得票		2011年大阪市長選挙での橋下市長の得票		2014年大阪市長選挙での橋下市長の得票		大阪維新の会支部長（2014年６月表明、11月設立）
		得票数	得票率	得票数	得票率	得票数	得票率	
衆議院大阪３区（佐藤茂樹）	大正区	13,134	56.0%	19,712	56.5%	9,912	86.7%	橋下　徹
	住吉区	27,698	56.2%	43,115	56.4%	16,013	83.3%	
	西成区	20,483	59.0%	27,941	53.8%	21,268	87.1%	
	住之江区	23,628	57.6%	38,701	60.2%	19,147	88.0%	
衆議院大阪５区（國重 徹）	此花区	12,180	55.3%	19,514	59.6%	9,475	88.2%	
	西淀川区	17,575	54.3%	26,547	57.5%	12,427	87.3%	
	東淀川区	31,584	60.0%	46,631	58.6%	22,956	87.6%	
	淀川区	31,342	58.0%	50,077	62.9%	25,284	88.4%	
衆議院大阪６区（伊佐進一）	旭区	16,199	48.0%	26,175	54.5%	13,685	86.6%	
	鶴見区	20,790	56.8%	31,274	58.3%	15,235	88.1%	
	守口市	30,706	57.4%					
	門真市	26,613	61.1%					
衆議院大阪16区（北側一雄）	堺市　堺区	24,788	43.3%					松井一郎
	堺市　東区	15,999	44.9%					
	堺市　北区	25,886	42.1%					

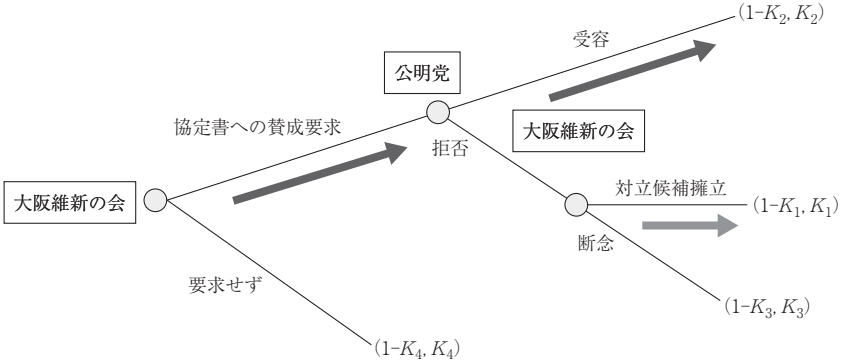
［注］「大阪維新の会の支部長」と書いているが、厳密にいえば、国政政党としては2014年9月に「結いの党」と合流し、新たに「維新の党」を結党していた。2014年12月の衆議院総選挙も、維新の党として戦っている。
［出典］　北村（2016b）。

価学会の選挙戦略を担当する副会長と極秘面談を重ねていた。[11]

維新の党は、都構想の停滞と国政政党の分裂で党勢の衰退が指摘されていたにもかかわらず、比例区の近畿ブロック全体で約二二〇万票を獲得し、大阪府内の比例票だけで約一一四万票を獲得した。この結果は、公明党幹部への脅しを効果的なものにするのに十分であった。

しかも、公明党衆議院議員の選挙区での二〇一一年のダブル選挙での橋下市長の得票、出直し市長選挙での橋下市長の得票を考えると興味深いことがわかる（図表７参照）。大阪の小選挙区で、「常勝関西」と呼ばれてきた公明党候補

図表８　2014年12月の公明党の方針転換



(1−*K*n, *K*n)＝(Revolutionalists' Pay-off, New Komeito's Pay-off)　$K_4>K_3>K_2>K_1$
利得は、(大阪維新の会の利得、公明党の利得) という表記になっている。

は、実は僅差の勝利を収めてきたにすぎない。二〇〇九年総選挙では小選挙区での立候補者六名は全員落選の憂き目を見ている。また、公明党支持者の中でも、府知事選挙や市長選挙などで一度は橋下市長に投票した有権者も少なくない。橋下市長や松井知事が立候補して公明党の緩やかな支持者を引きはがせば、公明党の現職の衆議院議員たちの再選は危ういのである。大阪で絶大な人気を誇る橋下市長や松井知事が公明党衆議院議員の小選挙区で出馬することは、東京の創価学会幹部に対しては十分有効な脅しであった。

このように、公明党衆議院議員の小選挙区から橋下市長と松井知事たちが出馬しないということだけでも、公明党にとっては十分な「利益」だったのである。しかも、公明党では「出たい人より出したい人」を擁立するという候補者選定の暗黙の原則があり、候補者選定から選挙戦略も含めて創価学会が主導しているという。その結果、政治的な駆け引きを苦手としている議員が多いという（薬師寺、二〇一六、二四五頁、二五六頁）。創価学会の決定がのちに公明党本部に伝達され、事情を与り知らない本部の幹部たちが絶句しながらも国政の場での勢力維持の観点から受容したこ

とも、組織の特徴を考えれば十分に理解できることである。橋下市長や松井知事といった維新の会の幹部たちも、公明党の組織的特徴を十分に理解した上で、創価学会に話を持ち込むことで公明党本部にまずは脅しをかけ、都構想支持への方針転換を要求したのである（図表８参照）。

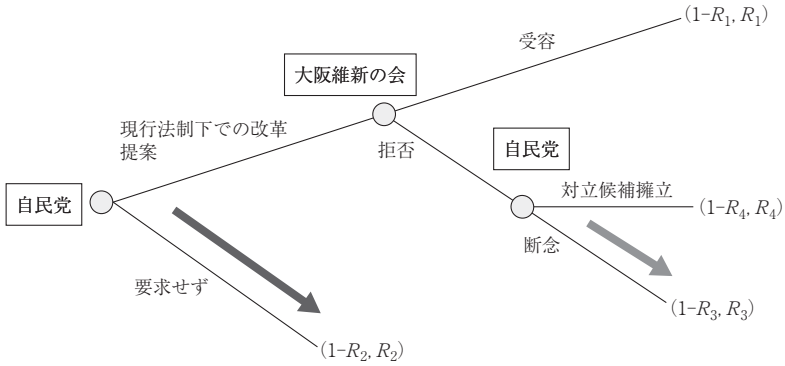
二〇一四年一二月末、公明党本部や創価学会の幹部から公明党大阪府本部関係者に対して、維新の会の要求を受け入れて、協定書へ大阪府議会および大阪市議会で賛成する決定（$1-K_2, K_2$）が通知される。府本部代表や府議会、市議会の公明党議員たちは猛反発するが、「（大阪・兵庫の小選挙区で六議席をすべて失った）二〇〇九年の衆院選の時はみんな悲しい思いをした。もう一度、あんな思いを学会員たちにさせられないだろう」と創価学会幹部は諭し、府本部も引き下がらざるをえなかったという（朝日新聞大阪社会部、二〇一五、一六六頁）。自民党とともに大阪維新の会と激しく対立してきた公明党大阪府本部は、ここで都構想反対の戦陣から離脱することになった。

公明党の方針転換によって、急転直下で都構想は動き出す。否決されていた五特別区設置の協定書は二〇一五年一月に再び法定協議会にて可決され、大阪市議会、大阪府議会に再提案された。大阪府民も大阪市民も一様に絶句する中、協定書は三月の大阪市議会そして府議会で可決された。

維新の会は、勢いを取り戻し、二〇一五年四月の統一地方選挙で、府議会、大阪市議会、堺市議会のいずれにおいても、議席の過半数までには到達しないが議会内の最大会派の地位を死守することに成功する。つまり、さらなる支持拡大は難しいかもしれないが、大阪では確固とした勢力であることを誇示したわけである。他方、民主党系の会派はほぼ壊滅し、都構想反対派の一角が崩壊してしまう。

こうして、大阪維新の会は、幾多の政治的困難を乗り越えて協定書をまとめ上げ、最終的に日本政治史上最大とも言われる住民投票に持ち込むことに成功した。大都市地域特別区設置法の成立時点では想定されていないことで

図表９　攻守交代



(1−Rn, Rn)＝(LDP' Pay-off, Revolutionalists' Pay-off)　$R_4 > R_3 > R_2 > R_1$
利得は、（自民党の利得、大阪維新の会の利得）という表記になっている。

あった。しかし、二〇一五年五月の住民投票の結果、特別区設置に関する協定書は、賛成六九万四、八四四票（得票率四九・六％）、反対七〇万五、五八五票（同五〇・四％）で否決されてしまった（投票率六六・八三％）。わずか一万七四一票の差（総得票率中〇・八％）であった。結果判明直後、橋下市長は「悔いはない」と爽やかに述べて、市長任期の終わる一二月での政界引退を発表した。

(3)　攻守交代　――拒否権プレイヤーとしての大阪維新の会――

住民投票での協定書否決の後、主導権は自民党に移った。自民党が新たに現状改革を提案する挑戦者となり、大阪府知事、大阪市長を押さえている維新の会が自民党の提案を左右する拒否権プレイヤーとなる（図表9参照）。

都構想反対を主導してきた自民党は、大阪府、大阪市を存続させた上で「大阪戦略調整会議（「大阪会議」）」を発足させ、大阪の課題と対応策を話し合うことを提唱した。皮肉なことに、自民党が提唱した「大阪会議」こそが、住民投票で僅差の敗北を喫した維新の会の再浮上のための政治的機会構造となっていく。維新

の会は、二〇一五年一一月の府知事、大阪市長のダブル選挙を念頭に置いて、大阪会議を徹底的に利用していく。

もし、維新の会が自民党に協力して、大阪が直面する課題を既存の統治構造の中で話し合いによって解決したとすれば、都構想を唱えた維新の会の政策は間違いであったことを自ら証明することになる。ダブル選挙での勝利を念頭に置いている維新の会にとって、大阪会議での自民党の課題解決の提案を受容することは政治的な自殺行為（$1-R_1, R_1$）である。逆に、維新の会にとって、住民投票で勝利した自民党への攻撃として最も効果的な対応は、大阪会議を設置させた上で、それが機能しないことを見せつけることである。つまり、会議の設置は認めた上で、議論の入口で会議を機能不全にするか、あるいは、議論に入ったとしても途中で機能不全にすればいいことになる。自民党の現状変更の要求が「有効な脅し」を伴っていない場合、大阪会議の設置以降、府知事と市長を押さえて拒否権プレイヤーである維新の会は自分の望む帰結を自ら実現しうる立場にあった。自民党が対立候補を擁立すれば再び都構想を争点化できること（$1-R_4, R_4$）になるが、もし自民党が断念しても、とりあえず機能不全を印象付けること（$1-R_3, R_3$）ができる結果となる。皮肉にも自民党は何もしないことが合理的な帰結（$1-R_2, R_2$）に至る選択となる。

大阪維新の会は、攻守交代後の政治ゲームの構造を十分に理解して自民党へ合理的な対応をしていく。その結果、自民党は自滅への道を歩んでいくことになる。六月二日、自民党の大阪会議設置案に対して、松井一郎府知事が所属の府会議員、市会議員に賛成を指示する。六月一八日の定例会見で橋下市長も、「妨害はしない。でも、うまくいくわけがない」と発言し、また、維新の会の府議も「大阪会議はどうせうまくいかない。さっさと設置させ、欠点をあぶり出す」と述べている（読売新聞同年六月二一日付朝刊）。

こうして、大阪維新の会は、自民党が提唱していた大阪会議を機能不全に陥らせることに成功する。自民党は、

現行制度の下での大阪の振興策を打ち出そうとするが、結局、振興策を提案することなく終わってしまったのである。有権者の間では、議論の入口で躓いている大阪会議に幻滅感が広がり、橋下市長の「ポンコツ会議」という言葉が真実味を帯びていった。僅差で葬り去られた都構想への「ふわっとした期待」が再び高まっていく。

住民投票に勝利した自民党の側にも確かに維新の会の再浮上につながる楽観的な態度はあったように思われる。橋下市長が引退を表明している以上、大阪維新の会はもはや敵ではないと思っていたように見受けられる。大阪府知事選挙では、松井知事の再選はありえても、大阪市長選挙では都構想反対運動の中心であった自民党大阪市議団幹事長の柳本顕市会議員の当選については安心感をもっていたようにも思われる。

しかし、現実には、すでに大阪では政治が維新の会とそれ以外という形で両極化している以上、大阪市内で維新の会の松井知事に投票した有権者が、自民党や都構想反対派の柳本市会議員に投票するとは考えにくい。[12] さらに、維新の会は、都構想にアレルギーをもつ有権者を引き寄せるために、都構想を選挙公約のトップに掲げることはせず、公約の片隅に再度議論する可能性を示すにとどめた。

自民党の稚拙な攻め方と大阪維新の会の巧みな選挙キャンペーンの結果、大阪維新の会は、「大阪の先行きに不安はあるが、都構想にもアレルギーをもつ有権者」の支持を集めることに成功していく。加えて、安保法制で激突していた自民党と共産党との事実上の都構想反対の共闘を「野合」と批判して、自民党の中の保守層へのアピールも忘れなかった。

二〇一五年一一月二二日、大阪府知事選挙と大阪市長選挙では、大阪維新の会が擁立した現職の松井一郎と新人の吉村洋文（元衆議院議員）が自民党の候補に圧倒的な差をつけてダブル当選を果たした。そして、当選直後、両氏ともに、大阪都構想を再度推進することを突如表明し、議論を振り出しに戻すことに成功したのである。

四　結　語

本稿は、二〇一〇年から二〇一五年までの大阪都構想をめぐる政治過程を分析することで、世界的に注目されている「ポピュリズム（Populism）」と既存の合理的選択制度論のいずれのアプローチが現実政治の理解に有効であるのかを考察してきた。

大阪都構想をめぐる政治過程の分析から得られた知見は、実証的な政治分析においては特定の政治家のポピュリスト的才能や個性を強調するポピュリズムを用いる必要性がないことを示している。むしろ、合理的な政治的プレイヤーの相互作用で政治過程を説明する合理的選択制度論、特にアナリティック・ナラティヴズ（Analytic Narratives）のように、検証可能な形で仮説を示し、特定の政治家が主導した政治過程の特異性を明らかにすることに分析上の意味があるといえよう。つまり、実証的な政治分析に適用するのが困難なポピュリズムを敢えて用いなくても、政治的プレイヤーの合理性を前提として、政治的プレイヤー間のゲームから政治的帰結を説明するという合理的選択制度論で、特異といわれる近年の政治現象も十分に捉えることができる。

大阪都構想の推進には、日本における典型的なポピュリストのひとりと言われる橋下徹と彼が率いる大阪維新の会が大きな役割を果たしたことは間違いない。これまでの研究や解説においても、都構想は、テレビ番組などでの舌鋒の鋭さと咄嗟の反応のよさで人気を博したタレント弁護士出身の橋下を「改革派ポピュリスト」と位置付けて、マスメディアの巧みな操縦によって推進されてきたと説明されてきた。とはいえ、大阪都構想をめぐる政治過程では、大阪維新の会が勢いづくときに進展するが、反対派の前に停滞を余儀なくされることもしばしばであった。あまりに劇的に変化する政治過程は、既存の理論では一貫した説明が難しく、ポピュリズムをいろいろと工夫して実

証分析に適用できるようにする必要があると考えられている。

しかし、概念操作が難しく、実証分析への適用にも問題があるポピュリズム概念を用いなくても、都構想を推進する維新の会の対応は、合理的な説明を与えることが可能である。確かに、大阪維新の会を中心とした都構想推進派が有権者の閉塞感に乗って橋下のパーソナリティを駆使して勢力を拡大したことは事実であるが、決して「ふわっとした民意」だけを頼りにしていたわけではない。彼らは、政治的な苦境に何度も陥りながらも、政治的な戦略によって見事に乗り越えてきたのである。橋下の個人的なパーソナリティや経歴を強調するだけでは、実は彼が都構想を推進できた原因は何だったのか、そして、彼を中心とした政治過程の特徴は何であったのかを明らかにすることはできない。

着手すら不可能と言われた大阪都構想を推進するにあたって、橋下は、「有効な脅し（credible threats）」を活用して、まずは大都市地域特別区設置法を二〇一二年に民主党内閣の下で実現させるだけでなく、二〇一四年末には公明党を動かして二〇一五年の住民投票に持ち込むことに成功した。都構想移行の最後の手続きである住民投票では僅差で否決されるが、その後、再び橋下率いる維新の会は自民党を封じ込めて同年の大阪府知事、大阪市長のダブル選挙で大勝したのである。

いずれにおいても、現状の変革を目指す挑戦者が、「現状維持か、変革か」を左右する拒否権プレイヤーを動かすために「有効な脅し」をうまく活用できるかどうかという点が重要となる。一般的に、挑戦者は、うまく相手の利得に影響を与える形で利益供与のコミットメントあるいは脅しが行使できた場合にのみ、現状変革を勝ち取ることができる。維新の会は、うまく有効な脅しを行使し、のちに自民党は行使できなかったわけである。ポピュリズム的な説明をあえて用いなくとも政治過程の説明は可能である。もし、橋下徹の天才的な能力というのであれば、

自分の置かれた立場での合理性を誤ることなく追求した点にある。

確かに、ポピュリズム的な説明が指摘するように、虚実織り交ぜた極端な主張を展開するポピュリスト的な指導者が政治過程に登場して有権者が拍手喝采する現象や、民意を体現した正義と自認している彼らが政策決定に影響を及ぼすことで実際に社会に深い政治的亀裂や排外主義的な現象が生じていることも事実である。しかし、一連のポピュリズム的な事象を「特殊な現象」として学問的にも特殊に扱うことでは、何も解明していないに等しい。既存の普遍的な学問的概念や確立した分析手法でどこまで理論的な説明を与えることが可能であるのかを検討しなければならない。その上で、既存の政治学の概念や分析手法で説明できない事象なのであれば、そのときにポピュリズムについての新たな分析手法や概念の厳密化を試みることが必要となる。少なくとも、日本でのポピュリズムの事例として取り上げられる大阪都構想をめぐる大阪維新の会を中心とした政治過程は、既存の概念や分析手法で十分に説明可能な事象であることは明らかである。

謝辞　本稿は、二〇一六年一二月一七日から一八日にかけて台湾の国立政治大学で開催された「新時代における台日関係―社会科学を通じた学術的対話（International Conference on Dialogues between Taiwanese and Japanese Social Sciences, National Chengchi University, Taipei, ROC, Saturday 17 to Sunday 18 December 2016）」に提出したペーパーを加筆修正したものである。李世暉先生、石原忠浩先生をはじめとする国立政治大学の先生方や陳建仁先生（東海大学、台中）、青木栄一先生（東北大学）にはお礼を申し上げる。また、コメントをくださった砂原庸介先生（神戸大学）にも、あわせてお礼申し上げる。もちろん、本稿に含まれる一切の誤りについては、すべて北村の責任である。

参考文献

朝日新聞大阪社会部（二〇一五）『ルポ　橋下徹』（朝日新聞出版）。

一ノ宮美成＋グループ・K21（二〇〇八）『橋下「大阪改革」の正体』（講談社）。
上山信一・紀田馨（二〇一五）『検証　大阪維新改革　橋本改革の軌跡』（ぎょうせい）。
内田樹、山口二郎、香山リカ、薬師院仁志（二〇一一）『橋下主義（ハシズム）を許すな！』（ビジネス社）。
大阪の地方自治を考える会（編）（二〇一一）『「仮面の騎士」橋下徹　独裁支配の野望と罠』（講談社）。
大嶽秀夫（二〇〇三）『日本型ポピュリズム』（中央公論新社）。
――（二〇〇六）『小泉純一郎ポピュリズムの研究―その戦略と手法』（東洋経済新報社）。
――（二〇〇八）「ポピュリスト石原都知事の大学改革―東京都立大学から首都大学東京へ」、『レヴァイアサン』第四二号（二〇〇八年春）。
北村亘（二〇〇四）「都道府県の法定外税導入の分析」、『レヴァイアサン』第三五号。
――（二〇一三）『政令指定都市―百万都市から都構想へ』（中央公論新社）。
――（二〇一四）「大阪府市における教育行政基本条例の成立過程―二元的代表制の下での『府市合わせの条例』の追求」、日本教育行政学会研究推進委員会（編）『首長主導改革と教育委員会制度―現代日本における教育と政治』（福村出版）。
――（二〇一六a）「現代日本政治研究の方向性―不毛な対立を超えて」、『問題と研究（國立政治大學、台湾）』第四五巻第一号、一―三八頁。
――（二〇一六b）「大阪都構想をめぐる政治過程―『有効な脅し』による都構想の推進」、『レヴァイアサン』第五九号、九―三四頁。
小堀眞裕（二〇一二）「ポピュリズムの日英比較―ネオ・リベラル的ポピュリズムという日本の『特色』」、『立命館法学』第三四五・三四六号。
阪野智一（二〇一六）「EU国民投票の分析―政党内・政党間政治とイギリス社会の分断―」、『国際文化学研究（神戸大学）』第四七号。
島田幸典・木村幹（編）（二〇〇九）『ポピュリズム・民主主義・政治指導―制度的変動期の比較政治学』（ミネルヴァ書房）。
砂原庸介（二〇一六）「領域を超えない民主主義？―広域連携の困難と大阪都構想」、『アステイオン』八四号。
善教将大・石橋章市朗・坂本治也（二〇一二a）「二〇一一年大阪市長・府知事同日選挙下の投票行動と政治意識に関する調

査の概要」、『関西大学法学論集』第六二巻第二号、五七八―六五〇頁。
――（二〇一二b）「大阪ダブル選挙の分析―有権者の選択と大阪維新の会支持基盤の解明」、『関西大学法学論集』第六二巻第三号、一〇一九―一一一六頁。
建林正彦（編）（二〇一三）『政党組織の政治学』（東洋経済新報社）。
中井歩（二〇一三）「ポピュリズムと地方自治―学力テストの結果公表をめぐる橋下徹の政治手法を中心に」、新川敏光（編）『現代日本政治の争点』（法律文化社）。
中北浩爾（二〇一六）「日本における保守政治の変容―小選挙区制の導入と自民党」、水島治郎（編）『保守の比較政治学―欧州・日本の保守政党とポピュリズム』（岩波書店）。
橋下徹（二〇〇五）『心理戦で絶対負けない交渉術―どんな相手でも丸め込む四八の極意』（日本文芸社）。
藤井聡・村上弘・森裕之（編）（二〇一五）『大都市自治を問う―大阪・橋下市政の検証』（学芸出版社）。
松本創（二〇一五）『誰が「橋下徹」をつくったか―大阪都構想とメディアの迷走』（一四〇B）。
水島治郎（二〇一六）『ポピュリズムとは何か―民主主義の敵か、改革の希望か』（中央公論新社）。
薬師寺克行（二〇一六）『公明党―創価学会と五〇年の軌跡』（中央公論新社）。
吉田徹（二〇一一）『ポピュリズムを考える―民主主義への再入門』（日本放送出版協会）。
吉富有治（二〇一一）『橋下徹　改革者か壊し屋か―大阪都構想のゆくえ』（中央公論新社）。
読売新聞大阪本社社会部（編）（二〇〇九）『徹底検証「橋下主義」』（梧桐書院）。
――（二〇一二）『橋下劇場』（中央公論新社）。
Cox, Gary W. (2016) Marketing Sovereign Promises: Monopoly Brokerage and the Growth of the English State (New York: Cambridge University Press).
Levmore, Saul, and Ariel Porat (2014) "Credible Threats," Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 692., University of Chicago Law School. Available at http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2466617.
McLean, Iain (2001) Rational Choice & British Politics: An Analysis of Rhetoric and Manipulation from Peel to Blair (Oxford: Oxford University Press).

Riker, William (1986) The Art of Political Manipulation (New Haven: Yale University Press).
Shepsle, Kenneth A. (2003) “Losers in Politics (and How They Sometimes Become Winners): William Riker’s Heterethetic,” Perspective on Politics, vol. 1, Issue 2, pp. 307-315.
Tsebelis, George (2002) Veto Players: How Political Institutions Work (New York: Russell Sage Foundation).
Mahoney, James, and Kathleen Thelen (2010) Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power (New York: Cambridge University Press).

（1）　分析の焦点を当てる大阪都構想を推進した党派の名称は、二〇一〇年から二〇一五年の間に何度か大きく変わっている。二〇一二年の国政政党としての「日本維新の会」の結成や、その後の二〇一四年の分裂による「維新の党」の結成、そしてさらにその後の二〇一五年の「おおさか維新の会」の結成に至っているが、大阪における政治過程を分析する本稿では、全体を通じて「大阪維新の会（「維新の会」）」と呼ぶことにする。また、大阪維新の会の最重要政策である「大阪都構想」についても、内容が時期によって微妙に変化しているが、すべてまとめて「大阪都構想（「都構想」）」と一括りにして呼ぶことにする。

（2）　詳細な点については、北村（二〇一六b）を参照のこと。

（3）　過剰なサーヴィスや根拠のない夢をばらまく「ばらまき型（迎合型）ポピュリズム」と、人民の敵である集団や制度を指摘し、攻撃する「攻撃型（扇動型）ポピュリズム」という区分も、ほぼ同じ区分だと考えてもいいだろう（村上、二〇一四、一〇六頁）。

（4）　なお、二〇一一年の大阪府知事、大阪市長のダブル選挙での有権者のアンケート調査におけるメディア利用頻度、中間団体への所属、新自由主義的政策選好、愛国心・排外主義的志向という四つの変数群の分析によれば、ポピュリズム的議論は実証的な根拠が乏しいという（善教・石橋・坂本、二〇一二aおよび二〇一二b）。

（5）　「戦略的争点操作（heresthetics）」とは、一次元の争点空間を二次元化して有権者のメディアンを破壊したり、逆に、二次元の争点空間を一次元化してメディアンを作り出したりして、政策決定者が自らの地位を維持しながらも望む帰結を得ようとすることである（Riker, 1986; McLean, 2001; Shepsle, 2003）。増税に反対する有権者を前に、増税を行いながらも自

らの再選可能性を下げない知事の行動もその一例である（北村、二〇〇四）。

（6）確かに、政策決定者の個性やリーダーシップの重要性については共通認識であっても、その分析手法は、選挙制度などの政治制度が議員行動に及ぼす影響を研究する領域などと比較して、理論的に洗練されているとは言い難く、お世辞にも流行分野とは言えない。まさに、政策決定者の個性やリーダーシップをどのように分析に取り入れていくのかが大きな課題である。

（7）ここでいう「挑戦者」は、現状変化を提案する政策企業家的なプレイヤー（policy entrepreneurs / change agents）のひとつである（Mahoney and Thelen, 2010）。なお、ツェベリスの研究の中でも、アジェンダを突きつける政治的アクターに対して拒否権プレイヤーが受容するのか拒否するのかを決めるという単純なゲームの場合、前者が有利に立つことを、無差別曲線を用いて示している（Tsebelis, 2002, pp. 33-37）。

（8）一般的にコミットメントの「有効性」問題は、取引に時間差がある以上、どうしても発生する問題である（Cox, 2016）。

（9）具体的な方法論の検討についての紹介は、北村（二〇一六a）を参照のこと。

（10）実際に、民主党が票を減らせば、維新の会が票を増やすという関係にあると後に指摘されることになる（村上、二〇一五、八九頁）。

（11）さらに、大阪の政治行政を独自に取材されているジャーナリストの吉富有治氏からお話を伺うことができた。記して謝意を表したい。なお、同氏の業績については、吉富（二〇一一）を参照のこと。

（12）選挙制度の違いから大阪市域内では維新の会の事実上の一党優位体制が確立していたという。詳細は、砂原（二〇一六）を参照のこと。